National Farm Products Council
Conseil national des produits agricoles

DISCUSSION PAPER

ON

ALTERNATIVE APPROACHES

TO

DISPUTE RESOLUTION

MARCH 1999

Canada

DISCUSSION PAPER

ON

ALTERNATIVE APPROACHES

TO

DISPUTE RESOLUTION

MARCH 1999

102-03816/

DISCUSSION PAPER ON ALTERNATIVE APPROACHES TO DISPUTE RESOLUTION

Table of Contents

A.	BACKGROUND AND PURPOSE	-	Page 1
B.	COUNCIL'S AUTHORITY AND MANDATE	-	Page 1
C.	PAST ATTEMPTS TO ADDRESS DISPUTE SETTLEMENT	-	Page 3
D.	ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION (ADR) PROCESSES	-	Page 6
E.	EXAMPLES OF ALTERNATE DISPUTE SETTLEMENT PROCEDURES EMPLOYED BY OTHERS	-	Page 8
F.	POSSIBLE ADR PROCEDURE FOR THE POULTRY AND EGG SECTORS	-	Page 11
F.	CONCLUSION	-	Page 12

DISCUSSION PAPER ON ALTERNATIVE APPROACHES TO DISPUTE RESOLUTION

A. BACKGROUND AND PURPOSE

In light of industry views expressed at the October 1998, Profitability Workshop, Council identified at its Strategic Planning Session the need for the development of new and more effective approaches to dispute resolution in the poultry and egg industries. The development of Alternate Dispute Resolution (ADR) mechanisms has also been recognized and even agreed to by Ministers on a number of occasions. Therefore, Council staff have reviewed past efforts to address this issue, evaluated different approaches to dispute resolution being used in other sectors and considered future options that could be applied in the poultry and egg industries, either in the context of the renewed Federal-Provincial Agreements (FPA's) or by other means.

ADR refers to a wide variety of methods such as negotiation, mediation and arbitration by which conflicts and disputes are resolved other than by litigation. In other words, the resolution of disputes is in fact a problem solving process that gets away from the traditional costly and time consuming adversarial process. However, it must be remembered that ADR may not be applicable in all circumstances and therefore becomes another complaint management tool and not a replacement for a full complaint hearing.

The approach taken in this paper has been to look at ADR methods in the context of Council's current authority rather than focusing on the development of an independent appeal tribunal as envisioned by the 1991 Federal Task Force on Supply Management - Growing Together. Although the latter would result in binding decisions and perhaps give Council greater freedom to work with industry stakeholders in policy development and implementation, it would require amendments to the *Farm Products Agencies Act* and the FPA's. As a long term objective, government and industry stakeholders may wish to consider making these amendments.

B. COUNCIL'S AUTHORITY AND MANDATE

The supply management marketing schemes established by the *Farm Products Agencies Act (Act)*, proclamations and federal-provincial agreements can best be expressed as being unique. The uniqueness of these marketing plans are that they require the exchange of federal and provincial authority thereby making it difficult for either party to be solely responsible for dealing with complaints. Therefore, from a federal perspective, Council's role and powers have been questioned over the years.

To deal with complaints, Council obtains its authority from Section 7(1)(f) of the *Act* which states:

"make such inquires and take such action within its powers as it deems appropriate in relation to any complaints received by it from any person who is directly affected by the operations of an agency and that relate to the operations of the agency."

Council's interpretation of Section 7(1)(f) allows it to take any action within its powers which it deems appropriate based on the circumstance presented. Based on Council's interpretation of Section 7(1)(f) it has prepared Complaint Guidelines outlining the procedures complainants must follow when filing a complaint, as well as options open to Council after assessing the complaint.

1) Council's Guidelines For Hearing Complaints

To simplify the complaint process and reduce costs associated with a complaint hearing, the Council has been making an effort to resolve complaints by holding facilitation/mediation meetings to assist the parties in resolving issues prior to proceeding to a complaint hearing. Judging from past experiences this process has resulted in successful results as well as failures. Council found that disputing parties either welcomed this approach or flatly refused to even participate.

The difficulty Council has experienced regarding the complaint process relates to limitations encountered in its decision making process. In practical terms, the Council's power is limited to reporting the situation to the Minister if the complaint is not related to agency regulations and orders renewable under sections 7(1)(d) and (e). Furthermore, Council has no authority to enforce its decision on an agency or a complainant thereby reducing Council's role to that of a non-binding mediator.

2) Review of Council's Mandate, Duties, Powers by Ed Ratushny Q.C.

In 1991, Ed Ratushny was asked by Council to provide his thoughts relative to Council's mandate, duties and powers. The following is a brief review of his assessment, particularly how Council's duties and powers pertain to dealing with complaints against an Agency.

Ratushny maintains that there are two general inferences that can be drawn from the origins of the Marketing Scheme. It should be noted that when Ratushny refers to the Marketing Scheme, he is making a reference to the entire system that has resulted from legislation, proclamations and federal-provincial agreements and not just the marketing plan. The first inference he mentions is that the powers granted under the FPAA (Act) may not be as direct as other administrative tribunals and second, the powers must be understood in the context of co-operation and practicality to achieve a common goal. In other words, the legislation, proclamation and agreements should be interpreted liberally (not literally) for the Scheme to achieve its objective.

The Act, according to Ratushny, envisages Council as the nucleus in the Marketing Scheme that co-ordinates all participants towards the achievement of the objectives of the Scheme. As a result, Council may respond to complaints from producer boards, processors and consumers. Furthermore, he states that Council has considerable latitude to adopt informal processes to persuade Agencies to better fulfill the objectives of the Scheme as well as adopting informal processes to resolve disputes. Generally he considers Council's role to have more of an economic and practical component as opposed to a legal component. Although not discounting the fact that Council's role includes a decision making component, he nevertheless suggests that given the general object of the Scheme and its underlining principles, Council, wherever possible should seek informal, co-operative , and practical solutions to problems.

One of Council's roles under the Act could be summarized as ensuring that the Agencies act in accordance with the Marketing Scheme. Ratushny categorizes Council's role into three levels. First, Council monitors, consults and advises an Agency; second, Council exercises legal scrutiny over orders and regulations relative to quotas, levies and licensing. In the first level Council could use persuasion to get its point across whereas in the second level Council applies the criterion of whether the proposed order is necessary for the implementation of the Marketing Plan. The Council does not have authority to impose orders or regulations but the power not to approve might in some cases be sufficient.

The third level allows Council to deal with complaints by any third party. Complaints may be dealt with in a formal hearing or by informal interviews or meetings. If Council hears a complaint and finds in favour of an appellant that decision cannot be binding since Council has not been given any specific statutory decision-making or enforcement authority.

C. PAST ATTEMPTS TO ADDRESS DISPUTE SETTLEMENT

Poultry and egg industry representatives have on a number of occasions in the past identified the need for a more effective dispute settlement mechanism. Outlined below are examples of some of the attempts made to develop acceptable ADR mechanisms.

1) Federal Task Force on Supply Management- Growing Together

In 1991, a Federal Task Force on Supply Management recommended in its report "Growing Together" that a separate and independent appeal tribunal be created to hear poultry and egg industry complaints. It was proposed that this tribunal have the power to render binding arbitration decisions.

However, the proposal for an independent tribunal was not acted upon for two key reasons. First, it required that the FPAA be amended to allow for the establishment of an independent tribunal that would have the power to make binding decisions. Second, the Council under this proposal would become a participant at the same level as an agency. Thus, when an agency and

the Council disagree, it is the proposed appeal tribunal which would decide. As a result, it is the tribunal rather than the Council which would have the ultimate authority for establishing policy.

Ratushny was asked to provide Council with his opinion with respect to the formation of an independent appeal tribunal. He supported the view that the establishment of some form of a tribunal, but not as envisioned by the Task Force, would be an effective means for dealing with complaints under section 7(1)(f) of the Act. Furthermore, he maintains that a tribunal could effectively be established under the existing legislation and Council would retain its policy development function.

Under section 12 of the Act, Council has the ability to establish committees and delegate duties to those committees.

> *b) respecting the conduct of business at meetings of the Council and the establishment of committees thereof, the delegation of duties to those committees and the fixing of quorums for meetings of the Council or any committees thereof;*

To take it a step further Ratushny stated that with a creative interpretation of 12 (b), Council could establish a committee of Council members to deal with complaints under section 7(1)(f). He notes that those members of the Committee, in order to maintain an independent hearing, must not have dealt with the complaint matter previously.

Although decisions rendered by the Committee could not be directly binding, Council could nevertheless tie decisions of the Committee to the prior-approval process under 7(1)(d) for statutory items. For example, to strengthen the Committee's findings, Council in rendering its decision during the prior-approval process would stress that the Committee's decision must be respected for the order or regulation to be deemed necessary for the implementation of the marketing plan.

On the other hand, Committee decisions resulting from complaints of a non-statutory nature would not be binding on the disputing parties. This may, however, not present a problem given Council's authority under the Act - 6(1) and 7(1) to review the operations of the Agencies, and make such inquires as it deems appropriate in relation to any complaint. A liberal interpretation of these provisions implies that disputing parties would adhere to rendered decisions.

2) Federal-Provincial Task Force on Orderly Marketing

Federal and Provincial Ministers of Agriculture and Agri-Food, in response to the priority that industry participants attached to developing a binding dispute resolution mechanism, established a Dispute Settlement Mechanism Ad Hoc Review Committee. During its deliberations the Committee considered two proposals for dispute resolutions.

The first considered the establishment of an ad hoc binding appeal mechanism (Dispute Settlement Tribunal - (DST). However, to implement this proposal it was determined by the Committee that it would be necessary to expand the *Farm Products Agencies Act* (FPAA) as well as revise the FPA for each of the Agencies. This proposal was therefore set aside given the reluctance of the industry to initiate such a process.

The second proposal called for the introduction of a "non-binding interpretive mechanism" to resolve differences between stakeholders or between the agency and the NFPC. This process would not be binding on the parties unless there was prior agreement and would be used to seek interpretation of language in the FPAs. This option is available under current legislation and has been used by Council in the past.

In December 1994, this Committee recommended to the Ministers that they:

1. Confirm the need to improve dispute settlement within the system;

2. Reiterate that the priority must be given to review and amend the federal-provincial agreement and the marketing plan in each industry, to establish a renewed basis for the future of the industries;

3. Ask the stakeholders in each commodity industry to look at alternatives to improve dispute settlement within the existing legislative and institutional framework, with the full involvement of private sector stakeholders, as the process of evolving new federal-provincial agreements progresses towards resolution; and,

4. Agree that the principles to guide the review of dispute settlement mechanisms should include:
   - more independent and objective mechanism
   - cost minimization
   - efficiency
   - timely resolution of differences.

3) FPA Working Group to Revise the FPA for Eggs

To implement the changes recommended by the Task Force on Orderly Marketing, a working group was established in June 1995 to draft a revised agreement for eggs. The working group developed and considered two proposed alternatives to improve dispute resolution. The first alternative dispute resolution (ADR) mechanism considered was based on the WTO complaint process , however, this mechanism was determined to be too complex, lengthy and costly. As a result, a second mechanism was developed based on the process for dispute resolution currently

available to the private sector in Ontario and British Columbia. This process consists of first dispute avoidance techniques such as direct consultation and negotiation between the parties. If not successful, the parties can undertake to refer the dispute to a neutral mediator to resolve. If still unresolved, then the parties can voluntarily proceed to binding arbitration. However, the revised FPA for eggs, along with the proposed dispute resolution clause, was never adopted because some provinces were unwilling to sign a revised FPA.

4) Draft Operating Agreement (1996) of the FPA for Chicken

Schedule "C" of the proposed Operating Agreement stipulates how any violations of the Agreement, interpretations, or application will be resolved by dispute resolution. The dispute resolution procedure reflects the procedures that are contained in the CFC's Liquidated Damages Assessment contract. The latter states that any disputes will go to arbitration with each party appointing an arbitrator and jointly appointing a third arbitrator to act as chairman. The decision of any two arbitrators shall be final and binding.

5) The Chicken National Allocation Agreement

Section 9 of the NAA refers to the National Farm Products Council providing binding settlement of national allocation appeals. During the course of the September 1998, inquiry into a complaint filed by the Saskatchewan signatories, parties were asked to comment on the application of Section 9 to this complaint. Although some parties interpreted the clause as enabling the NFPC to provide binding settlement, the CFC submitted that it merely referred to the Council's authority to consider complaints under Section 7(1)(f) of the Act.

D. ALTERNATE DISPUTE RESOLUTION (ADR) PROCESSES

There are various options available to resolve disputes between parties and finding a compromise. One can choose from the less desirable adversarial methods to those that focus on determining the needs of the parties. The latter, although not new, have become a popular means of resolving disputes prior to engaging litigation. The following represent some of the available alternatives.

1) Negotiation

Negotiation is a voluntary dispute resolution process that involves discussions between parties with opposing interests who attempt to resolve their dispute without resorting to a judicial or binding process. Principled or interest-based negotiation is an alternative to positional negotiation in that the parties focus on the issues underlying the issues in dispute, rather than the positions taken by the parties. In so doing, each party attempts to understand each other's needs and to create options which may result in an agreement that meets as many of the identified needs as possible. A resolution reached through negotiations is one that is agreed to by all

parties. As such, the likelihood of compliance with the agreement is increased given that the parties themselves had control over the negotiation process that resulted in the agreement.

2) Mediation

Mediation is negotiation between disputing parties that is assisted by a third-party neutral called a mediator. It has all of the same characteristics of a negotiation in that it is a voluntary process where the parties themselves attempt to negotiate a mutually acceptable agreement, but with the addition of an objective third party to assist the disputants. Although the mediator is not empowered to impose a settlement on the parties, the mediator's role in the dispute which includes structuring the negotiation, maintaining the channels of communication, identifying the issues, assisting the parties to articulate their needs and, if requested, making recommendations on disputed issues may enable the parties to reach an agreement where they may not have been able to do so on their own. The most common type of mediation is "closed mediation" in which all discussions are confidential and the mediator is not a compellable witness in any subsequent proceeding.

3) Arbitration

Arbitration is a process where a mutually acceptable, neutral third party, in the form of a single arbitrator or a panel of arbitrators, renders a decision on the merits of a case after an informal hearing which usually includes the presentation of evidence and oral argument. In Canada, arbitration is typically a binding process, which due to its adversarial approach, closely resembles court adjudication or litigation. Unlike litigation however, arbitration generally allows the parties to design most aspects of the process to suit their needs and the nature of the dispute such as choosing the arbitrator who may be selected based on criteria such as substantive expertise in the subject matter of the arbitration.

In Canada, arbitration is regulated by statute. Every province and territory has its own separate arbitration legislation. At the federal level, commercial arbitration is governed by the *Commercial Arbitration Act* (CAA) and its attached schedule, the *Commercial Arbitration Code* (the Code), which applies to all commercial arbitrations where at least one of the parties is a federal department or Crown corporation.

Unless prescribed by statute, the decision to enter into an arbitration is voluntary and parties usually can only be involved in an arbitration if they have agreed to be bound by that process. That said, it is important to note that once the federal Crown has agreed to submit a dispute to arbitration, the CAA allows only for binding arbitration and allows the parties to derogate from the procedural provisions of the Code only where expressly provided. However, the CAA and the Code provide many instances where the parties may have great input into the process.

4) Med-Arb

The Med-Arb process of resolving disputes involves, as its name suggests, a combination of mediation and arbitration. The process commences as a mediation which is conducted as discussed above, however, if the mediation does not successfully resolve the dispute, the process takes the form of an arbitration. Typically, the parties decide prior to the commencement of the process whether the mediator will assume the role of the arbitrator if necessary, or whether a different third-party neutral will be brought in to arbitrate the dispute.

5) Dispute Prevention

Perhaps the ultimate goal should be the avoidance of future disputes or at least to plan ahead for an effective resolution. This can be accomplished both internally (Agencies) and externally (Council) by appointing ombudsman who will be responsible for facilitating communications between parties such that a dispute is avoided. It is possible to have both an internal and an external ombudsman, but precaution must be taken on Council's part in the event a dispute is not resolved and presented to Council for resolution.

E. EXAMPLES OF ALTERNATE DISPUTE SETTLEMENT PROCEDURES EMPLOYED BY OTHERS

Listed below is a sample of some of the dispute settlement processes employed by other organizations. A review of the mechanisms was undertaken in an effort to strengthen and expand on disputes procedures currently used by Council.

1) Canadian International Trade Tribunal (CITT)

The CITT is an independent administrative tribunal operating as a quasi-judicial body that reports to Parliament through the Minister of Finance. One of the responsibilities of the Tribunal is to hear appeals related to the *Excise Tax Act*, the *Special Import Measures Act (SIMA)* and the *Customs Act*. The CITT tries to be as informal and accessible as possible and has various options at its disposal as to how it may hear an appeal.

i) Pre-Hearing Conference

To ensure an appeal is heard and processed as quickly as possible, the CITT may hold a pre-hearing conference (meditation) to help resolve the case early or to ensure that it moves along at a quick pace. At this conference the parties may discuss procedural issues and other outstanding matters.

ii) Oral Hearing

These hearings are generally conducted by a panel of three members or by a single member if circumstances allow. The appellant is the first to present its evidence followed by the respondent. An intervener's evidence may be presented after either the appellant's or the respondent's case, depending on which party the intervener supports.

iii) Video Conferencing

Video conferencing technology allows an appellant another option for a hearing in some circumstances. This arrangement allows all parties and the CITT to save the costs of traveling and accommodations. Documents must be submitted to the CITT prior to the video conferencing.

iv) File Hearings

When an oral hearing is not required, the CITT may consider the matter on the basis of the written information before it. Both the appellant and the respondent and any intervener must first agree to the process. A notice is inserted in the *Canada Gazette* to inform the public of the file hearing date and the last possible date to intervene.

2) Industry Canada - Internal Trade Agreement

To eliminate trade barriers, the First Ministers in 1994 signed an Agreement on Internal Trade. The Agreement came into effect in July 1995 setting out general trade rules, obligations etc., and provides for a formal dispute resolution mechanism for individuals, businesses and governments. The Agreement stipulates that disputing parties must first exhaust the dispute avoidance and negotiation process before proceeding to dispute resolution. The avoidance phase appears to be conducted on a one to one basis between the parties. Disputes that can not be resolved are then mediated by a Federal Provincial Trade Committee and if still not resolved, by an impartial panel whose panelists are chosen from a roster of experts designated by the governments.

3) Canadian Dairy Commission (CDC)

The CDC's dispute settlement procedure is outlined under the agreement on All Milk Pooling and the Comprehensive Agreement on Special Class Pooling. The CDC acts as the secretariat for all dispute settlement processes. The signatories to the agreement undertake to use all available means to avoid referring a dispute to an arbitration panel. Potential disputes must be

first addressed by the Provincial Supervisory Body[1] before proceeding to arbitration. The parties then attempt to negotiate a resolution to the dispute between themselves. If initial discussions fail to resolve the dispute, notice will be given to the CDC who initiate a conciliation process. Should the dispute not be resolved through the conciliation (mediation) process then it may be referred to the Supervisory Body of the CDC or an arbitration panel for a binding decision. The Supervisory Body and/or arbitration panel have the authority under their Act to render a binding decision.

4) British Columbia Farm Practices Board (FPB) - Pre-hearing Conference

Part of the process to hear a complaint by the FPB involves a pre-hearing conference. The conference can either be in the form of a meeting or a telephone conference call. There are two primary purposes for the conference, first, is to ensure that all parties understand the hearing process and second, to identify the issues more clearly with the intent for an early settlement if possible without going to the hearing stage. The conference is conducted on a "without prejudice" basis and all matters discussed are confidential. If a verbal agreement is reached during the pre-conference the parties will then agree to put the agreement in writing. The pre-conference will be terminated if the parties are unable to reach a settlement and the issue will proceed to a hearing by a panel.

5) British Columbia FPB - Formal Complaint Process

An official complaint must be in writing stating the nature of the complaint and accompanied by a non-refundable filing fee of $100.00. Prior to calling a hearing, the complainant is also given the opportunity to be heard, following which the chair will decide whether the subject matter is trivial, frivolous, vexatious or is not made in good faith. At this point the chair may refuse the complaint. If a hearing is conducted and a decision issued, the complainant may appeal the decision to the Supreme Court of British Columbia, otherwise the complainant must comply with the decision. If not in compliance, the complainant may be subject to contempt proceedings initiated in the courts or at the local government level.

6) Ontario - Farm Products Appeal Tribunal

The Tribunal was established in 1979 under Section 11 of the *Ministry of Agriculture and Food Act.* The Tribunal was established to provide an impartial appeal body to any person who feels

---

[1]The Supervisory Body is a committee consisting of six provinces (Manitoba east) who have signed the milk pooling agreement. Each province has two members on the committee, a provincial supervisory board and a provincial commodity board representative, however, a province is only permitted one vote on the committee.

aggrieved by decisions of the local boards, the Commission or a Director appointed under the *Farm Products Marketing Act* or the *Milk Act.* The Tribunal also serves as a License Review Board and has additional authority to hear applications relating to the conduct of members of commodity boards under the *Commodity Board Members' Act.* Although the Tribunal reports to the Minister of Agriculture and Food it makes its decisions and operates independently of any Government Branch. The members are appointed by the Lieutenant Governor in Council.

Any order (quota allocation), direction, decision, or policy of the local board, the Director, or the Farm Products Marketing Commission can be appealed to the Tribunal. The Tribunal has the power to order the local board, the Director and the Commission to take any action they are authorized to take under the *Farm Products Marketing Act* or the *Milk Act.* Tribunal decisions may be reviewed by the Minister.

F. POSSIBLE ADR PROCEDURE FOR THE POULTRY AND EGG SECTORS

Based on Council's authority and a review of alternate dispute settlement processes utilized by others, it would appear that the procedure for dealing with poultry and egg industry disputes can be enhanced. The following process represents possible steps that could be applied when dealing with disputes.

A five step procedure for handling of industry disputes could be structured as follows:

1. Attempts should first be made to plan ahead and prevent disputes from happening. Council and/or the Agencies could appoint an ombudsman whose role would be to identify and if necessary to mediate potential problems. The ombudsman at the Agency level could be an Agency member who is respected by both producers and the processing sectors. For Council, the Chair could play the role of ombudsman, however, this may put Council in a compromising position, should the mediation attempt fail, and the Council be asked to resolve the dispute.

2. Disputing parties should first be encouraged to reach a resolution on a voluntary basis through consultation and negotiation. The ombudsman could assume a role of facilitating communications if requested by the disputing parties. Depending on the nature of the dispute, the parties may agree to proceed directly to the dispute resolution process (step 3).

3. If negotiations are not successful, a neutral (professional) third party would attempt to help the parties resolve the dispute by mediation. Council could maintain a roster of professional mediators/arbitrators with appropriate industry knowledge. Any conclusion reached would be put into written form and signed by both parties. If the dispute involves an order or regulation, the agreed result of mediation will still have to go to

Council for prior-approval, however, the chances of Council rejecting the outcome would seem very small unless some legal aspect has been overlooked. The costs associated with mediation must be assumed by the disputing parties. It must be recognized that step 3 is voluntary and cannot preclude a party from filing a complaint under section 7(1)(f) of the FPAA. It should also be noted that Council may not want to undertake step 4 unless the parties can demonstrate that mediation has failed.

4. If mediation fails, Council would deal with the complaint under section 7(1)(f) of the Act. To ensure that complaints are dealt with in an expeditious manner, Council has established complaint guidelines dealing with orders or regulations, proposed orders or regulations, or other decisions of an agency that relate to the operations of an agency.

   However, prior to hearing a complaint, Council would first conduct a "consultation" where procedural issues would be discussed with the parties, thereby ensuring that the hearing process is conducted as quickly as possible and in a uniform manner. Although Council does not have any specific statutory decision-making or enforcement authority (Ratushny), it can nevertheless set aside an order where it is not satisfied that the order or regulation is necessary for the implementation of the marketing plan.

5. As a last resort there is the option of a Signatories meeting. However, it is well known that such meetings are not a very efficient forum for decision making and, in any event, are likely appropriate only if the dispute directly concerns language in the FPA. It might be appropriate to make a Signatories meeting the final ADR step when a signatory is proposing to withdraw from the FPA.

G. CONCLUSION

Whatever procedures the industry and/or Council choose to adopt, there would have to be clear guidelines and time lines associated with each step so that industry stakeholders have confidence in the fairness, transparency and timeliness of the process. Timeliness is particularly important given the serious consequences if decisions on quota allocation, pricing, levies, etc. are delayed. To the extent possible, Council would seek agreement from industry stakeholders that they would pursue steps 1-3 before bringing a complaint to Council. The commitment to undertake steps 1-3 could be contained in the Operating Agreements under the revised FPA structure and in separate (parallel) memoranda signed between the Agencies and other industry stakeholders who are not signatories to the OA.

National Farm Products Council
Conseil national des produits agricoles

DOCUMENT DE POSITION

SUR

D'AUTRES MÉCANISMES

DE RÉSOLUTION

DES DIFFÉRENDS

MARS 1999

Canada

DOCUMENT DE POSITION SUR D'AUTRES MÉCANISMES DE RÉSOLUTION DES DIFFÉRENDS

Table des matières

A.	CONTEXTE ET BUT	Page 1
B.	POUVOIRS ET MANDAT DU CONSEIL	Page 1
C.	TENTATIVES ANTÉRIEURES D'ÉTABLIR UN MÉCANISME DE RÉSOLUTION DES DIFFÉRENDS	Page 3
D.	AUTRES PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS	Page 7
E.	AUTRES EXEMPLES DE MÉCANISMES DE RÉSOLUTION DES DIFFÉRENDS	Page 9
F.	MÉCANISME DE RÉSOLUTION DES DIFFÉRENDS QUE POURRAIENT UTILISER LES SECTEURS DE LA VOLAILLE ET DES OEUFS	Page 12
G.	CONCLUSION	Page 13

DOCUMENT DE POSITION SUR D'AUTRES MÉCANISMES DE RÉSOLUTION DES DIFFÉRENDS

A. CONTEXTE ET BUT

À la lumière des opinions exprimées par l'industrie lors de l'Atelier sur la rentabilité en octobre 1998, le Conseil a établi durant sa session de planification stratégique la nécessité de mettre au point de nouvelles et plus efficaces options de résolution des différends dans les industries de la volaille et des oeufs. À plusieurs reprises, les ministres ont reconnu la nécessité de mettre au point d'autres mécanismes de résolution des différends et en ont même convenu. Par conséquent, le personnel du Conseil a examiné les précédentes tentatives pour répondre à ce besoin, a évalué les divers mécanismes qu'utilisent les autres secteurs et a considéré les futures options qui pourraient s'appliquer dans ces industries, tant dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux renouvelés que dans tout autre cadre.

Les mécanismes de résolution des différends comprennent une large gamme d'instruments, comme la négociation, la médiation et l'arbitrage, au lieu de faire appel aux tribunaux. Autrement dit, la résolution des différends constitue un processus de règlement de problèmes qui permet d'éviter le long et coûteux processus conventionnel de contestation. Il ne faut pas oublier que les mécanismes de résolution des différends ne s'appliquent pas nécessairement à tous les cas et constituent un autre outil de gestion des différends plutôt qu'un substitut au processus d'audiences en bonne et due forme.

La démarche utilisée dans ce document est d'examiner les autres mécanismes de résolution des différends en fonction de l'autorité dont dispose actuellement le Conseil plutôt que de penser à mettre sur pied le tribunal d'appel indépendant qu'avait préconisé en 1991 le Groupe de travail fédéral sur la gestion de l'offre - Partenaires dans la croissance. Bien qu'un tel tribunal aurait pu rendre des décisions exécutoires et peut-être donner au Conseil une plus grande latitude pour travailler avec les intervenants de l'industrie à l'élaboration et à la mise en oeuvre de politiques, il nécessiterait des modifications à la *Loi sur les offices des produits agricoles* et aux accords fédéraux-provinciaux. Les intervenants du gouvernement et de l'industrie désireront peut-être considérer de telles modifications comme objectif à long terme.

B. POUVOIRS ET MANDAT DU CONSEIL

Les régimes de commercialisation axés sur la gestion de l'offre établis en vertu de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (la Loi), des proclamations et des accords fédéraux-provinciaux méritent bien le qualificatif de « quelque peu hors de l'ordinaire ». La principale caractéristique de ces plans de commercialisation est qu'ils nécessitent un échange de pouvoirs entre le fédéral et les provinces, ce qui rend difficile pour une partie ou l'autre d'assumer l'entière responsabilité de la résolution des plaintes. Par conséquent, dans une perspective fédérale, le rôle et les pouvoirs du Conseil ont été remis en question dans le passé.

En matière de résolution des plaintes, le Conseil tire son autorité de l'alinéa 7(1)*f*) de la *Loi sur les offices des produits agricoles* :

> *« procède aux enquêtes et prend les mesures qu'il estime appropriées relativement aux plaintes qu'il reçoit - en ce qui a trait à l'activité d'un office - des personnes directement touchées par celle-ci ».*

Selon l'interprétation qu'en donne le Conseil, l'alinéa 7(1)*f*) lui permet de prendre, dans les limites de ses compétences, toute mesure qu'il juge appropriée en fonction des circonstances. C'est sur la base de son interprétation de l'alinéa 7(1)*f*) que le Conseil a élaboré ses Lignes directrices sur les plaintes pour énoncer les modalités que doivent suivre les plaignants qui déposent une plainte, ainsi que les options dont dispose le Conseil une fois qu'il a examiné une plainte.

1) Lignes directrices du Conseil sur la résolution des plaintes

Pour simplifier le processus de résolution des plaintes et réduire les frais découlant des audiences connexes, le Conseil s'efforce de résoudre ces plaintes par des réunions de facilitation et/ou de médiation au cours desquelles il aide les parties à s'entendre avant de procéder à une audience pour toute plainte reçue. Si l'on en juge par l'expérience à ce jour, le processus a déjà produit des résultats encourageant, ainsi que certains échecs. Parfois, le Conseil constate qu'une partie accueille favorablement cette démarche tandis que l'autre refuse carrément d'y participer.

La difficulté qu'a éprouvée le Conseil concernant le processus de résolution des plaintes a trait aux limites inhérentes à son processus de prise de décisions. En pratique, le pouvoir du Conseil est limité à la présentation d'un rapport au ministre quand une plainte contre un office n'a pas trait aux ordonnances et règlements renouvelables en vertu des alinéas 7(1)*d*) et *e*). En outre, le Conseil ne dispose d'aucun pouvoir d'exécution pour appliquer ses décisions envers un office canadien ou envers un plaignant, ce qui réduit son rôle à la médiation sans pouvoir exécutoire.

2) Revue du mandat, des pouvoirs et des fonctions du Conseil par Ed Ratushny, c.r.

En 1991, le Conseil a demandé à Ed Ratushny de donner ses idées concernant le mandat, les pouvoirs et les fonctions du Conseil. Voici une brève récapitulation de son évaluation, particulièrement en ce qui touche les fonctions et pouvoirs du Conseil en matière de résolution des plaintes déposées contre un office canadien.

Selon Ratushny, les origines des régimes de commercialisation permettent d'inférer deux idées générales. Remarquons que l'expression « régime de commercialisation » utilisée par Ratushny désigne le régime global qui découle de la Loi, des proclamations et des accords fédéraux-provinciaux, et non pas seulement du plan de commercialisation. La première idée est que les pouvoirs accordés par la *Loi sur les offices des produits agricoles* (la Loi) peuvent ne pas être aussi directs que ceux des autres tribunaux administratifs. La deuxième est que les pouvoirs

doivent être compris dans le contexte de la coopération et du pragmatisme en vue d'atteindre un but commun. Autrement dit, la Loi, les proclamations et les accords devraient être interprétés de façon libérale plutôt que littérale pour que le régime atteigne son objectif.

La Loi, selon Ratushny, considère le Conseil comme le noyau du régime de commercialisation et le coordonnateur des activités de tous les participants en vue d'atteindre les objectifs du régime. Par conséquent, le Conseil peut régler les plaintes des offices de producteurs, des transformateurs et des consommateurs. En outre, il énonce que le Conseil dispose d'une latitude considérable pour adopter des processus officieux qui persuaderont les offices canadiens d'exceller dans la réalisation des objectifs du régime et pour adopter les processus officieux destinés à résoudre les différends. En gros, il considère que le rôle du Conseil est davantage axé sur l'économie et le pragmatisme que sur les aspects juridiques. Sans négliger le fait que le rôle du Conseil comprenne un certain pouvoir de prise de décisions, il suggère néanmoins que, vu l'objet général du régime et les principes sous-jacents, le Conseil cherche dans la mesure du possible à adopter des solutions pratiques, coopératives et officieuses face aux problèmes.

L'un des rôles du Conseil en vertu de la Loi pourrait être résumé comme la responsabilité de veiller à ce que les offices canadiens agissent conformément au régime de commercialisation. Ratushny perçoit trois volets dans le rôle du Conseil. Premièrement, le Conseil surveille, consulte et conseille les offices; deuxièmement, le Conseil analyse les aspects juridiques des ordonnances et règlements en matière de contingentement, de prélèvements et d'octroi de permis. Pour le premier de ces volets, le Conseil pourrait utiliser la persuasion pour faire valoir son point, tandis que pour le deuxième il applique le critère consistant à déterminer si l'ordonnance proposée est nécessaire à la mise en oeuvre du plan de commercialisation. Le Conseil n'est pas autorisé à imposer quelque ordonnance ou règlement, mais le pouvoir de ne pas approuver peut suffire dans certains cas.

Le troisième volet permet au Conseil de résoudre les plaintes déposées par une tierce partie. À cette fin, il peut procéder à une audience en bonne et due forme ou à des entrevues ou réunions officieuses. Si le Conseil entend une plainte et décide en faveur d'un appelant, sa décision n'est pas exécutoire car la Loi ne lui attribue aucun pouvoir particulier de prise de décisions ou d'exécution.

C. TENTATIVES ANTÉRIEURES D'ÉTABLIR UN MÉCANISME DE RÉSOLUTION DES DIFFÉRENDS

Dans le passé, les représentants de l'industrie de la volaille et des oeufs ont souligné à de nombreuses reprises la nécessité d'un mécanisme plus efficace de résolution des différends. Voici un résumé de certaines tentatives visant à élaborer d'autres mécanismes acceptables de résolution des différends.

1) Groupe de travail fédéral sur la gestion de l'offre - Partenaires dans la croissance

En 1991, le Groupe de travail fédéral sur la gestion de l'offre a recommandé dans son rapport « Partenaires dans la croissance » la création d'un tribunal d'appel distinct et indépendant pour résoudre les plaintes dans l'industrie de la volaille et des oeufs. On proposait que ce tribunal dispose du pouvoir de rendre des décisions d'arbitrage exécutoires.

Toutefois, la proposition de création d'un tribunal indépendant n'a pas été mise en oeuvre pour deux raisons. Premièrement, elle nécessitait des modifications à la *Loi sur les offices des produits agricoles* pour permettre l'établissement de ce tribunal indépendant qui disposerait du pouvoir de prendre des décisions exécutoires. Deuxièmement, le Conseil serait devenu un participant au même titre qu'un office. Ainsi, en cas de désaccord entre un office et le Conseil, le tribunal d'appel proposé aurait tranché le différend. En fin de compte, le tribunal plutôt que le Conseil aurait exercé le pouvoir d'établir les politiques.

On a demandé à Ratushny d'exposer au Conseil son opinion concernant la formation d'un tribunal d'appel indépendant. Selon lui, la création d'un tribunal quelconque, mais différent de l'organisme recommandé par le Groupe de travail, constituerait un instrument efficace de résolution des plaintes conformément à l'alinéa 7(1)*f*) de la Loi. En outre, il a soutenu qu'un tribunal pourrait effectivement être établi en vertu de la Loi existante et que le Conseil retiendrait ainsi sa fonction d'élaboration des politiques.

En vertu de l'article 12 de la Loi, le Conseil a le pouvoir d'établir des comités et de leur déléguer des fonctions.

> *b)* *« régir le déroulement de ses réunions, ainsi que la constitution de comités, la délégation de fonctions à ceux-ci et la fixation de quorums pour ses réunions et celles de ses comités ».*

Poussant plus loin son raisonnement, Ratushny a indiqué qu'en faisant preuve de créativité dans l'interprétation du paragraphe 12.*b*), le Conseil pourrait établir un comité de membres du Conseil chargé de résoudre les plaintes conformément à l'alinéa 7(1)*f*). Il a fait remarquer que, pour préserver leur impartialité dans la résolution d'une plainte, ces membres du Conseil ne doivent avoir pris aucune part à cette plainte auparavant.

Bien que les décisions prises par le Comité pourraient ne pas être directement exécutoires, le Conseil pourrait néanmoins relier les décisions du Comité au processus d'approbation préalable qu'il exerce en vertu de l'alinéa 7(1)*d*) pour les ordonnances et règlements. Par exemple, pour appuyer les constatations du Comité, le Conseil pourrait souligner, au moment de rendre ses décisions au cours du processus d'approbation préalable, que les décisions du Comité doivent avoir été respectées pour que l'ordonnance ou règlement soit réputée nécessaire à la mise en oeuvre du plan de commercialisation.

Par contre, les décisions du Comité rendues relativement aux plaintes non fondées sur les prescriptions de la Loi ne seraient pas exécutoires pour les parties en cause. Toutefois, cela ne constituerait pas nécessairement un problème car le Conseil dispose, en vertu des paragraphes 6(1) et 7(1) de la Loi, du pouvoir d'examiner les activités des offices canadiens et de faire les enquêtes qu'il estime appropriées relativement à toute plainte. Une interprétation libérale de ces dispositions implique que les parties au litige respectent les décisions rendues.

2) Groupe de travail fédéral-provincial sur la commercialisation méthodique

Vu la priorité que les participants de l'industrie accordaient à la mise sur pied d'un mécanisme de résolution des différends capable de rendre des décisions exécutoires, les ministres fédéral et provinciaux de Agriculture et de l'Agroalimentaire ont établi le Comité spécial du mécanisme de résolution des différends. Durant ses délibérations, le Comité a examiné deux propositions.

La première proposition consistait à étudier l'établissement d'un mécanisme spécial exécutoire d'appel (un tribunal de résolution des différends). Toutefois, selon le Comité, la mise en oeuvre de cette proposition rendait nécessaire d'étendre la portée de la *Loi sur les offices des produits agricoles* (LOPA) et de réviser l'accord fédéral-provincial régissant les activités de chaque office canadien. Cette proposition a donc été mise au rancart, vu la réticence de l'industrie à entreprendre un tel processus.

La deuxième proposition visait à créer un mécanisme d'interprétation non exécutoire pour résoudre les différends entre les intervenants ou entre l'Office canadien et le CNPA. Ce processus ne serait pas exécutoire pour les parties à moins d'entente préalable et consisterait à interpréter le libellé des accords fédéraux-provinciaux. Le processus est disponible en vertu de la Loi actuelle, et le Conseil l'a déjà utilisé dans le passé.

En décembre 1994, ce comité a recommandé aux ministres qu'ils :

1. confirment la nécessité d'améliorer la fonction de règlement des différends dans le système;

2. réitèrent qu'il faut accorder la priorité à l'examen et à la modification de l'accord fédéral-provincial et du plan de commercialisation de chaque secteur de l'industrie afin d'établir une base de renouvellement pour leur futur;

3. demandent aux intervenants d'examiner, pour leur propre secteur de l'industrie, des options pour améliorer le mécanisme de résolution des différends au sein du cadre législatif et institutionnel existant, et ce, avec la pleine participation des intervenants du secteur privé au fur et à mesure qu'avance le processus de renouvellement des accords fédéraux-provinciaux;

4. conviennent que les principes suivants guideraient l'examen des mécanismes de résolution des différends :
   - un mécanisme plus indépendant et objectif;
   - la minimisation des coûts;
   - l'efficacité;
   - la résolution des différends en temps opportun.

3) Groupe de travail chargé de réviser l'Accord fédéral-provincial pour les oeufs

Pour mettre en oeuvre le processus recommandé par le Groupe de travail sur la commercialisation méthodique, on a établi en juin 1995 un groupe de travail chargé d'ébaucher un accord révisé pour les oeufs. Le groupe de travail a élaboré et considéré deux propositions visant à améliorer la résolution des différends. Le premier mécanisme de résolution des différends examiné était fondé sur le processus de règlement des plaintes de l'OMC. On a trouvé qu'il était trop complexe, long et coûteux. Par conséquent, on a élaboré un deuxième mécanisme fondé sur le processus de résolution des différends actuellement utilisé dans le secteur privé en Ontario et en Colombie-Britannique. Ce processus consistait d'abord en un certain nombre de mesures visant à désamorcer les différends, comme la consultation et la négociation directe entre les parties. En cas d'échec, les parties pouvaient référer le différend à un médiateur neutre. En cas d'un autre échec, les parties pouvaient volontairement aller en arbitrage exécutoire. Toutefois, ni l'Accord fédérai-provincial révisé sur la commercialisation des oeufs ni la clause de résolution des différends proposée n'ont été adoptés parce que certaines provinces ne consentaient pas à signer un accord révisé.

4) Entente de fonctionnement ébauchée (1996) pour l'Accord fédéral-provincial du poulet

L'annexe C de l'entente de fonctionnement proposée énonce que toute violation de l'entente, de ses interprétations ou de son application sera réglée au moyen d'un mécanisme de résolution des différends. Le mécanisme de résolution des différends est inspiré des procédures énoncées dans le contrat d'évaluation des dommages-intérêts des PPC. Ce dernier document précise que tout différend est soumis à l'arbitrage, et que chaque partie nomme un arbitre et choisit conjointement avec l'autre un troisième arbitre qui agira à titre de président. La décision de deux de ces arbitres est exécutoire et sans appel.

5) Entente nationale sur l'allocation (ENA) pour le poulet

L'article 9 de l'ENA indique que le Conseil national des produits agricoles fournit un mécanisme de règlement exécutoire en cas d'appel relatif au contingent national. En septembre 1998, dans le cadre d'une plainte déposée par les signataires de la Saskatchewan, on a demandé aux parties d'exprimer leurs commentaires sur l'application de l'article 9 à cette plainte. Bien que certaines parties aient interprété cette clause comme habilitant le CNPA à rendre des décisions exécutoires pour le règlement des différends, les PPC ont soutenu que cela visait

simplement le pouvoir du Conseil à examiner les plaintes conformément à l'alinéa 7(1)*f*) de la Loi.

D. AUTRES PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Il existe divers mécanismes pour résoudre les différends entre les parties et trouver des compromis. Ainsi, on peut choisir des méthodes antagonistes et moins désirables que celles qui sont axées sur la détermination des besoins des parties. L'usage de ces dernières n'est pas nouveau, mais il s'inscrit dans une tendance grandissante de résolution des différends avant que ces derniers ne dégénèrent en litiges. Voici certaines de ces options.

1) La négociation

La négociation consiste en un processus volontaire de résolution des différends qui est fondé sur les discussions entre les parties dont les intérêts sont opposés et qui cherchent à résoudre leurs différends sans recourir au processus judiciaire ou exécutoire. La négociation raisonnée ou négociation sur le fond est une option qui consiste à amener les parties à concentrer leur attention sur les fondements du différend plutôt que sur leurs positions. Cela amène chaque partie à chercher à comprendre les besoins de l'autre et à élaborer des options qui peuvent résulter en une entente qui satisfait le plus grand nombre possible de besoins exprimés. Toute solution conclue dans le cadre de la négociation a reçu l'accord de toutes les parties. Règle générale, on peut s'attendre à ce que les parties se conforment davantage à une telle solution puisqu'elles ont exercé le contrôle du processus de négociation dont est résultée l'entente.

2) La médiation

La médiation consiste en une négociation entre les parties en cause, qui est assistée par une tierce partie impartiale appelée médiateur. Elle possède tous les attributs de la négociation en ce qu'elle est un processus volontaire au cours duquel les parties cherchent elles-mêmes à négocier une entente mutuellement satisfaisante, mais elle comprend en plus une tierce partie impartiale qui essaie d'aider les parties intéressées. Bien que le médiateur ne puisse pas imposer un règlement aux parties, son rôle en structuration de la négociation, en préservation des canaux de communication, en délimitation des problèmes, en définition des besoins des parties en coopération avec elles et, le cas échéant, en proposition de recommandations concernant les questions à résoudre peut permettre aux parties de conclure une entente là où elles n'auraient pas pu y arriver par elles-mêmes. Le plus fréquent type de médiation est la « médiation privilégiée » (ou sans divulgation), dont toutes les discussions sont confidentielles et dont le médiateur ne peut pas être cité à comparaître à quelque instance ou audience.

3) L'arbitrage

L'arbitrage est un processus au cours duquel une tierce partie mutuellement acceptable et impartiale, constituée d'un seul arbitre ou d'un comité d'arbitres, rend une décision sur le fonds

d'une affaire après une audience officieuse qui comprend habituellement la présentation orale de la preuve et des arguments. Règle générale, au Canada, l'arbitrage consiste en un processus exécutoire qui, à cause de la démarche antagoniste utilisée, ressemble étroitement au processus d'adjudication ou de litige devant les tribunaux. Toutefois, contrairement au processus de litige, l'arbitrage permet généralement aux parties de définir la plupart des aspects du processus selon leurs besoins et la nature du différend, par exemple de choisir l'arbitre en fonction de critères comme une compétence substantielle dans le domaine du différend à régler.

Au Canada, l'arbitrage est régi par la loi. Chaque province et territoire dispose de sa propre loi en matière d'arbitrage. Au niveau fédéral, l'arbitrage commercial est régi par la *Loi sur l'arbitrage commercial* et son annexe intitulée *Code d'arbitrage commercial* (le Code), qui s'appliquent à toutes les situations d'arbitrage commercial dans lesquelles au moins l'une des parties est un ministère ou une société d'État de niveau fédéral.

À moins d'être prescrite par une loi, la décision de recourir à l'arbitrage est volontaire et habituellement les parties ne peuvent participer à l'arbitrage que si elles ont convenu d'accepter le caractère exécutoire de ce processus. Cela étant dit, il ne faut pas oublier que dès que le gouvernement fédéral convient de présenter un différend à l'arbitrage, la *Loi sur l'arbitrage commercial* prescrit l'arbitrage exécutoire et permet de déroger aux dispositions de nature procédurale prévues dans le Code seulement si la dérogation est expressément autorisée. Toutefois, cette loi et le Code prévoient de nombreux cas où les parties peuvent participer substantiellement au processus.

4) Médiation-arbitrage

Le processus de médiation-arbitrage consiste, comme l'indique son nom, en une combinaison de médiation et d'arbitrage. Le processus débute par une médiation semblable à ce qu'on a exposé ci-dessus. Toutefois, si la médiation n'est pas fructueuse, le processus prend la forme de l'arbitrage. Habituellement, les parties décident au début du processus si le médiateur assumera le rôle d'arbitre le cas échéant, ou si une autre tierce partie impartiale sera appelée à arbitrer le différend.

5) Prévention des différends

Peut-être le but ultime devrait-il être la prévention de futurs différends ou au moins la planification d'un mécanisme efficace de résolution. Pour réaliser ce but, on peut procéder à l'interne (au sein d'un office canadien) ou à l'externe (le Conseil) par la nomination d'ombudsmans qui seront responsables de faciliter les communications entre les parties, de telle sorte que l'on prévienne les différends. Il est possible de disposer à la fois d'un ombudsman interne et d'un autre externe, mais le Conseil doit prendre des précautions puisqu'un différend non résolu peut lui être présenté aux fins de résolution.

E. AUTRES EXEMPLES DE MÉCANISMES DE RÉSOLUTION DES DIFFÉRENDS

Voici quelques exemples de processus de règlement des différends utilisés par d'autres organismes. Un examen de ces mécanismes a été entrepris afin de renforcer et élargir les procédures qu'utilise actuellement le Conseil à cette fin.

1) Tribunal canadien du commerce extérieur (TCCE)

Le TCCE est un tribunal administratif indépendant qui fonctionne comme un organisme quasi-judiciaire et relève du Parlement par l'intermédiaire du ministre des Finances. L'une des responsabilités du Tribunal est d'entendre les appels déposés relativement à la *Loi sur la taxe d'accise*, la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* et la *Loi sur les douanes*. Le TCCE veille à rester souple et accessible dans toute la mesure du possible et dispose de diverses options pour entendre les appels.

i) Conférence préparatoire à une audience

Pour assurer qu'un appel est entendu et résolu aussi vite que possible, le TCCE peut tenir une conférence préparatoire à une audience (médiation) pour accélérer le processus. À cette conférence, les parties peuvent discuter de questions de nature procédurale et d'autres questions à résoudre.

ii) Audience orale

Ces audiences sont habituellement tenues par un comité de trois membres ou par un seul membre, selon les circonstances. L'appelant présente d'abord son cas, et il est suivi du répondant. Les intervenants peuvent présenter leurs témoignages après celui de l'appelant ou du répondant, selon la partie qu'ils appuient.

iii) Vidéoconférence

La technologie des vidéoconférences accorde une autre option d'audience à un appelant dans certaines circonstances. Elle permet à toutes les parties et au TCCE de réduire leurs frais de déplacement et d'hébergement. Les documents doivent être présentés au TCCE avant la vidéoconférence.

iv) Étude de dossier

Lorsqu'une audience en bonne et due forme n'est pas nécessaire, le TCCE peut examiner l'affaire sur la base du dossier présenté. L'appelant, le répondant et tout intervenant doivent d'abord convenir du processus. Un avis est publié dans la *Gazette du Canada* pour informer le public de la date de l'étude de dossier et lui indiquer la date de la dernière intervention.

2) Industrie Canada - Accord sur le commerce intérieur

En vue de supprimer les obstacles au commerce, les premiers ministres ont signé en 1994 un Accord sur le commerce intérieur. Entré en vigueur en juillet 1995, cet accord énonce les règles générales, les obligations et les autres aspects du commerce, en plus de procurer un mécanisme officiel de résolution des différends aux particuliers, aux entreprises et aux gouvernements. L'Accord précise que les parties à un différend doivent d'abord recourir aux processus de prévention et de négociation avant de procéder à celui de la résolution. La phase de la prévention semble s'appliquer à une partie à la fois. Les différends qui ne peuvent pas être ainsi résolus sont présentés aux fins de médiation à un Comité fédéral-provincial sur le commerce et, s'ils ne sont pas résolus à ce niveau, sont référés à un comité impartial dont les membres sont choisis parmi une liste d'experts désignés par les gouvernements.

3) Commission canadienne du lait (CCL)

La méthode de résolution des différends utilisée par la CCL est énoncée dans l'entente de mise en commun de tout le lait et dans les ententes globales de mise en commun pour classe spéciale. La CCL sert de secrétariat pour tous les processus de règlement des différends. Les signataires à l'entente conviennent d'utiliser toutes les options disponibles pour éviter de soumettre un différend à un comité d'arbitrage. Les différends potentiels doivent d'abord être soumis à l'organisme de supervision formé des provinces[1] avant d'être présentés à l'arbitrage. Les parties essaient ensuite elles-mêmes de négocier une solution à leurs différends. Si les discussions initiales sont infructueuses, un avis est délivré à la CCL, qui entame alors le processus de conciliation. Quand les différends ne sont pas résolus par conciliation (ou médiation), le processus peut alors être soumis à l'organisme de supervision de la CCL ou à un comité d'arbitrage qui rend une décision exécutoire. L'organisme de supervision et/ou le comité d'arbitrage ont le pouvoir, en vertu de la Loi, de rendre une décision exécutoire.

4) Farm Practices Board (FPB) de la Colombie-Britannique - Conférence préparatoire à une audience

Une partie du processus de résolution des plaintes que pratique le FPB consiste en une conférence préparatoire à une audience. La conférence peut être une vraie réunion ou une conférence téléphonique. La conférence comporte essentiellement un double but, premièrement veiller à ce que toutes les parties comprennent le processus d'audience et deuxièmement définir plus précisément les questions en vue de les résoudre dans les plus brefs délais sans recourir au

---

[1] L'organisme de supervision est un comité formé de six provinces (à l'est du Manitoba) qui ont signé l'entente de mise en commun du lait. Chaque province y nomme deux membres. L'un représente la régie agricole provinciale, et l'autre l'office provincial de commercialisation. Toutefois, chaque province dispose d'un seul vote.

processus d'audience dans la mesure du possible. La conférence procède « sous toutes réserves » et toutes les discussions demeurent confidentielles. Si une entente verbale est conclue au cours de la conférence préparatoire à une audience, les parties conviennent de signer une entente écrite. La conférence préparatoire à une audience prend fin si les parties sont incapables de s'entendre, et le différend est alors présenté à un comité d'audience.

5) Farm Practices Board (FPB) de la Colombie-Britannique - Processus officiel d'audience d'une plainte

Dans le processus officiel d'audience, une plainte est présentée par écrit, comprend une description de la nature de la plainte et est accompagnée d'un chèque non remboursable de 100,00 $ à titre de droit de dépôt. Avant de convoquer une audience, le président du comité permet au plaignant de se faire entendre afin que le président décide si l'affaire est insignifiante, frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi. À ce point, le président peut refuser d'entendre la plainte. Si une audience a lieu et qu'une décision est rendue, le plaignant peut en appeler de la décision auprès de la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Sinon, il doit se conformer à la décision. Si le plaignant ne s'y conforme pas, il peut être accusé d'outrage au tribunal devant une cour de justice ou au niveau du gouvernement local.

6) Ontario - Commission d'appel pour les produits agricoles

La Commission a été établie en 1979 en vertu de l'article 11 de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles.* La Commission a été créée afin que toute personne qui s'estime lésée par une décision de tout office local, de toute commission ou de tout administrateur nommé en vertu de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles* ou de la *Loi sur le lait* puisse faire appel auprès d'un organisme d'appel impartial. La Commission sert aussi d'office d'examen des permis et dispose des compétences pour entendre les demandes concernant la conduite de membres d'un office provincial de commercialisation nommés en vertu de la *Loi sur les membres de commissions des produits agricoles.* Bien que la Commission relève du ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, elle rend ses décisions et fonctionne indépendamment de tout organe gouvernemental. Les membres sont nommés par le lieutenant gouverneur en conseil.

Toute ordonnance (de contingentement), directive, décision ou politique d'un office local d'un administrateur ou de la Commission de commercialisation des produits agricoles peut être portée en appel auprès de la Commission. La Commission dispose du pouvoir d'ordonner à un office local, à l'administrateur ou à la Commission d'appliquer toute mesure qu'il est autorisé à prendre en vertu de la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles* ou de la *Loi sur le lait.* Les décisions de la Commission peuvent être annulées par le ministre.

F. MÉCANISME DE RÉSOLUTION DES DIFFÉRENDS QUE POURRAIENT UTILISER LES SECTEURS DE LA VOLAILLE ET DES OEUFS

Sur la base de l'autorité dont dispose le Conseil et d'un examen des autres processus de règlement des différends utilisés ailleurs, il semblerait que l'on puisse améliorer les mécanismes de résolution des différends dans l'industrie de la volaille et des oeufs. Le processus suivant indique certaines étapes qui pourraient servir au règlement des différends.

Structure possible d'un mécanisme de règlement des différends en cinq étapes dans l'industrie :

1. Veiller en premier lieu à la planification et à la prévention des différends. Le Conseil et/ou les offices canadiens pourraient nommer un ombudsman dont le rôle serait de repérer et de résoudre par médiation, s'il y a lieu les problèmes potentiels. Au niveau d'un office canadien, l'ombudsman pourrait être un membre de cet office, qui commande le respect des producteurs et des transformateurs à la fois. Au niveau du Conseil, le président ou la présidente pourrait jouer le rôle d'ombudsman. Toutefois, le Conseil pourrait ainsi se trouver dans des positions fâcheuses si la médiation n'était pas fructueuse et que le Conseil devait résoudre le différend.

2. Les parties au différend devraient d'abord être incitées à chercher une solution sur une base volontaire par la consultation et la négociation. À la demande des parties, l'ombudsman pourrait assumer un rôle de facilitateur des communications. Selon la nature du différend, les parties peuvent convenir de procéder directement au processus de résolution des différends (étape 3).

3. Si la négociation échoue, une tierce partie impartiale (un professionnel de la négociation) devrait essayer d'aider les parties à résoudre le différend par la médiation. Le Conseil pourrait tenir une liste de médiateurs/arbitres professionnels qui connaissent bien l'industrie. Toute entente conclue serait couchée par écrit et signée par les deux parties. Si le différend fait intervenir une ordonnance ou un règlement, le résultat convenu durant le processus de médiation devrait cependant être présenté au Conseil aux fins d'approbation préalable. Toutefois, les possibilités que le Conseil rejette les résultats seraient très faibles à moins qu'un aspect juridique n'ait été oublié. Les frais découlant de la médiation seraient assumés par les parties intéressées. Il ne faudrait pas oublier que la procédure prévue à l'étape 3 est volontaire et ne peut pas empêcher une partie de déposer une plainte en vertu de l'alinéa 7(1)*f*) de la *Loi sur les offices des produits agricoles*. Il faudrait aussi remarquer que le Conseil pourrait ne pas entreprendre l'étape 4 à moins que les parties puissent montrer que la médiation n'a pas été fructueuse.

4. En cas d'échec de la médiation, le Conseil pourrait résoudre la plainte en vertu de l'alinéa 7(1)*f*) de la Loi. Pour que la plainte soit entendue promptement, le Conseil a

établi des lignes directrices sur les plaintes touchant non seulement les ordonnances ou règlements existants ou proposés, mais aussi les autres décisions d'un office qui ont une incidence sur ses activités.

Toutefois, avant d'entendre une plainte, le Conseil procéderait d'abord à une « consultation » au cours de laquelle les questions de procédures feraient l'objet de discussions entre les parties en vue d'assurer que le processus d'audience se déroule dans les plus brefs délais et selon une procédure uniforme. Bien que le Conseil ne dispose d'aucun pouvoir explicite de prendre ou d'exécuter des décisions (Ratushny), l'alinéa 7(1)*e*) lui permet néanmoins d'annuler des ordonnances s'il n'est pas convaincu que l'ordonnance ou le règlement est nécessaire à la mise en oeuvre du plan de commercialisation.

5. En dernier ressort, on pourrait recourir à une réunion des signataires. Toutefois, on sait d'expérience que de telles réunions ne constituent pas un forum très productif pour la prise de décisions et, de toute façon, elles seraient probablement appropriées dans les seuls cas où le différend porte directement sur le libellé des accords fédéraux-provinciaux. Il pourrait être approprié de convoquer une réunion des signataires comme dernière étape dans la résolution des différends quand un signataire entend se retirer d'un accord fédéral-provincial.

G. CONCLUSION

Quelles que soient les modalités que retiennent l'industrie et/ou le Conseil, il serait nécessaire d'établir des lignes directrices claires et des délais précis pour chaque étape, de sorte que les intervenants de l'industrie aient confiance dans l'équité, la transparence et l'aspect temporel du processus. L'aspect temporel est particulièrement important à cause des graves conséquences de tout retard dans la prise de décisions concernant l'attribution des contingents, la fixation des prix, l'imposition de prélèvements, etc. Dans la mesure du possible, le Conseil essaierait d'obtenir des intervenants de l'industrie le consentement à utiliser les étapes 1 à 3 avant qu'ils déposent une plainte auprès du Conseil. Cet engagement pourrait faire partie des ententes de fonctionnement qui seront signées dans la structure d'accords fédéraux-provinciaux révisés et dans des protocoles d'entente distincts (parallèles) conclus entre les offices canadiens et les autres intervenants de l'industrie qui ne sont pas signataires des ententes de fonctionnement.